Background Paper BP-298E

THE STRUCTURE OF THE PUBLIC SERVICE

Brian O'Neal
Political and Social Affairs Division

April 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

93-01906/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-2/298E
ISBN 0-660-14589-8

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE STRUCTURE OF THE PUBLIC SERVICE*

INTRODUCTION

In Canada, the Public Service is made up of the personnel employed in federal departments and state agencies. Since Confederation, the central government has initiated various programs and service that have required the establishment of new departments, regulatory agencies and Crown corporations. This study reviews the evolution of the administrative structures and values that have shaped the federal Public Service. The paper also focuses on reforms of the federal bureaucracy to meet future needs.

DEVELOPMENT OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

Management of the federal bureaucracy changed considerably during the two decades after the Second World War. Due to the rapid growth of government programs, a greater number of employees with the necessary professional, technical and administrative qualifications were hired to carry out new duties adapted to the new socio-economic era. During the 1950s and 1960s, governments initiated institutional reforms designed to promote the introduction of modern management of government expertise and services. In 1960, a Royal Commission of Inquiry on Government Organization (the Glasco Commission) was established; its findings led to a strategic change of direction which broke for good with the administrative practices of previous years. The final report of the Commission made

---

* This paper is based on an earlier paper by Luc Fortin.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

various recommendations with respect to ministerial authority, the merit principle, and the management of public service personnel. The Commissioners recommended that departments be authorized to recruit and select employees for all positions offering a salary above a minimum level. A similar initiative was introduced to correct certain deficiencies in the system of the day. The Commission commented:

> By divesting departments of the authority essential to the effective management of their own affairs, the system tended to weaken their sense of responsibility. Each new evidence of irresponsibility within departments seemed to confirm the wisdom of the existing controls and to suggest the need for more.(1)

On the Report's recommendation, the Public Service Commission would retain some jurisdiction over less senior positions in the government hierarchy. The Public Service Commission's exclusive jurisdiction over recruitment, appointments, and appeals, the Treasury Board's central role in personnel management, and the implementation of the principle of "letting the managers manage" in the federal public service, all resulted from the *Glasco Report*. In response to the principle of efficiency promoted by the Glasco Commission, a transfer of responsibilities to the Treasury Board gave that department extensive authority within the government administration.

In response to certain recommendations of the *Glasco Report*, Parliament approved bills designed to initiate real administrative reforms in the federal bureaucracy. The *Public Service Employment Act* and amendments to the *Financial Administration Act* established a sharing of responsibility for personnel matters between Treasury Board and a new government agency, the Public Service Commission. The end of this period also saw public servants gain collective bargaining rights and the right to strike. The 1967 *Public Service Staff Relations Act* established the Public Service Staff Relations Board, which had responsibility for collective bargaining structures and operations as well as for grievance procedures.

---

(1) The Royal Commission on Government Organization, *Report*, Ottawa, Queen's Printer, 1962, Vol. 1, p. 44.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

During the 1970s, the development of the federal administrative apparatus was guided by the principles of effectiveness, efficiency and accountability. Financial management of the bureaucracy became a focus of political concern. The Royal Commission on Financial Management and Accountability was established to facilitate study of the operational framework of the public service and the principles influencing the work of public servants. In its report of March, 1979, the Lambert Commission recommended transfer of staffing to a new agency, a Management Board, which would take over this function from Treasury Board. In the Commissioners' view, this measure would clarify the responsibilities of central management, and would bring financial and personnel operations closer together.

In the course of studying certain specific aspects of public service operations, the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle surveyed several hundred representatives of employees, unions and lobby groups throughout Canada. The September 1989 *D'Avignon Report* observed that existing administrative regulations and operations were deficient and imperilled the principles of effectiveness and efficiency required for the sound operation of the public service. Committee members advocated retention of the merit principle. According to the Report, the basic system in effect for the past several decades should be subject to a "reinterpretation of merit."(2)

One of the Commissioners' recommendations was that merit should be based on the candidate's aptitude and abilities in the exercise of functions beyond the initial duties of the public service position occupied. The authors of the Report also held that "sensitivity to the public" was an important criterion of merit. In their view, this criterion should be used as a basis for selection at the time of consideration for appointment or promotion. According to the Commissioners, several factors had increased staffing administrative problems to a considerable degree. Thus, lack of leadership, application of excessive, inflexible rules, insufficient training and resources available to public servants, and

---

(2) Special Committee on the Merit of Personnel Management and the Merit Principle, *Report*, Ottawa, Department of Supply and Services, 1979, p. 8.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

certain deficiencies in the process of accountability, had impeded the establishment of sound management in government departments and agencies.

Both the *D'Avignon* and *Lambert Reports* held that personnel management responsibilities as a whole should come under an administrative agency which would ensure unified direction and open accountability procedures. The government rejected this recommendation, which would have meant restructuring and changing the original mandates of the Treasury Board and Public Service Commission. Federal officials supported an agreement between the agencies in question to establish shared responsibility for personnel management. Under this agreement, Treasury Board retained legal authority in this field except in cases of appointment or appeal, which remained the exclusive preserve of the Public Service Commission.

GROWTH OF THE PUBLIC SERVICE

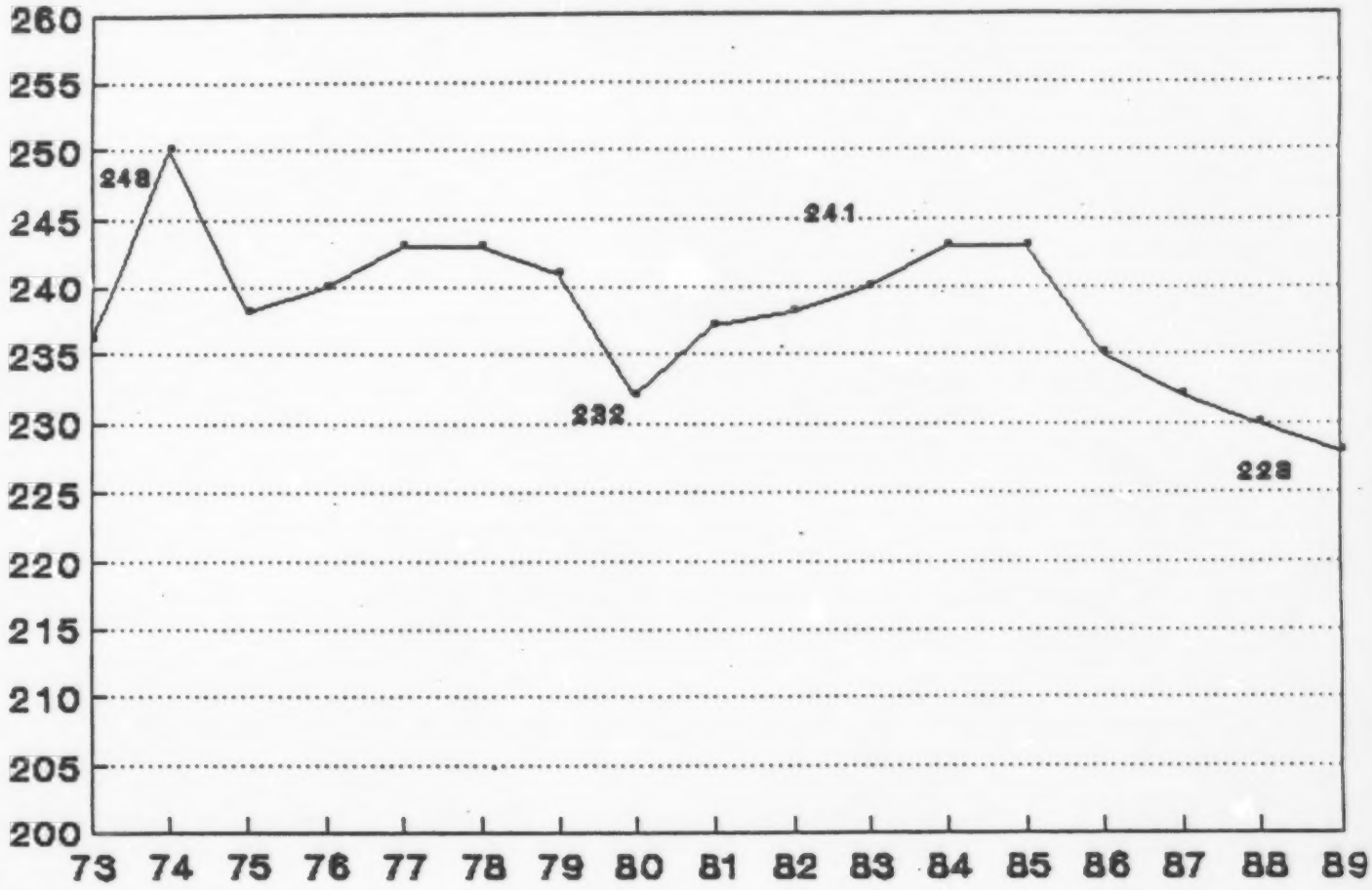
The recommendations of the *Glasco, Lambert* and *D'Avignon Reports* were intended to respond to various organizational problems which had resulted from the growth of the federal public service in recent decades. Given the vast human and financial resources invested in the formulation and application of the government's many programs, the Royal Commission and D'Avignon Committee studies contributed significantly to the adoption of institutional reforms within Canada's public service. Changes motivated by considerations of administrative effectiveness and efficiency in the personnel management field affected a substantial percentage of Canadians occupying government department or agency positions.

In Canada, the public sector includes half a million employees working in some 400 bureaucratic organizations. Some of them are subject to regulations of the Treasury Board, which retains exclusive responsibilities in personnel management affecting all departments and central agencies. While there has been a consistent decline of staff since 1973 (cf. Table 1), 228,000 person-years were nevertheless authorized by Treasury Board during the 1988-89 fiscal year for federal departments and agencies under its jurisdiction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 1

Total PY Levels (1973-1988)



Source: Canadian Centre for Management Development: Briefing Sessions for Members of Parliament, 1989, p. 55.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Several factors have contributed to the growth of government activities and the public service. The increase in personal incomes, the effects of inflation, urbanization, ideological changes, technological developments, federal-provincial fiscal relations, and the nature of bureaucratic and political structures have all had an impact on the development of the federal machinery of government. While the influence of these variables is undeniable, it should be noted that the existence of a federal system has strongly stimulated growth of the public service. According to one argument in this regard, federalism produces competition between national and provincial governments for jurisdiction and for political credit for new initiatives.(3)

The existence of two levels of government significantly increases the number of demands for additional expenditures. Allan Cairns describes this phenomenon as follows:

> Eleven governments pursuing visions instead of one, 200 ministers building empires instead of 25, several hundred departmental hierarchies of civil servants seeking expansion of their activities instead of a tenth as many -- all these provide an extensive supplementary impetus to the normal pressures for the expansion of the public service which are present in politics.(4)

Increased government expenditures on government operations which require necessary administrative machinery, including the staff of various departments and government agencies, are explained in part by the establishment of joint federal-provincial programs. Observing the burgeoning growth of the federal public service in recent decades, the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Macdonald Commission) noted the existence of "... much negative feeling against government's presence."(5) A look at such indicators as the size

---

(3) Robert F. Adie and Paul G. Thomas, *Canadian Public Administration*, 2nd Edition, 1987.

(4) Allan Cairns, "The Other Crisis of Canadian Federalism," *Canadian Public Administration*, Vol. XXII, No. 2, Summer 1979, p. 189.

(5) Canada, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, *Major Findings from Briefs and Transcripts, Public Hearings of the Royal Commission*, Fall 1983, p. 122.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of tax revenues and some data on public sector employment confirms that Canada's public service is "...about the same size as in most other countries."(6) Thus, the "extractive capacity" of the Canadian state -- that is, the funding provided to all levels of government for all public services -- is similar to that of most other industrial democracies for the 1950-1978 period.(7) Canadian public sector employment data confirm that "...the growth in personnel was largely concentrated in the decade 1965 to 1975."(8) Between 1975 and 1980, federal public service employment rose by roughly one-third. The data show that "...the federal part of the public sector is growing less than provincial public sector employment and that, in comparison, the federal public sector remains a traditional bureaucracy in comparison to provincial public sectors, where the enterprise forms of government are growing most rapidly."(9)

ORGANIZATION AND OPERATION

The *Financial Administration Act* established the legal framework for financial, administrative and personnel management. The Act set out government structure in the form of departments, agencies and Crown corporations. It also defined the role and functions of Treasury Board, which has the responsibility of government employer of federal civil servants. Departments carrying out programs and services to the public are independent policy and administrative units. In accordance with the mandates assigned by Parliament to departments (see Table 2) under the statutes which established them, each Minister assumes the jurisdiction and responsibilities inherent in the direction and management of his/her

---

(6) Sharon L. Sutherland and G. Bruce Doern, *Bureaucracy in Canada: Control and Reform*, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, 1986, p. 82.

(7) *Ibid.*, p. 83.

(8) *Ibid.*, p. 92.

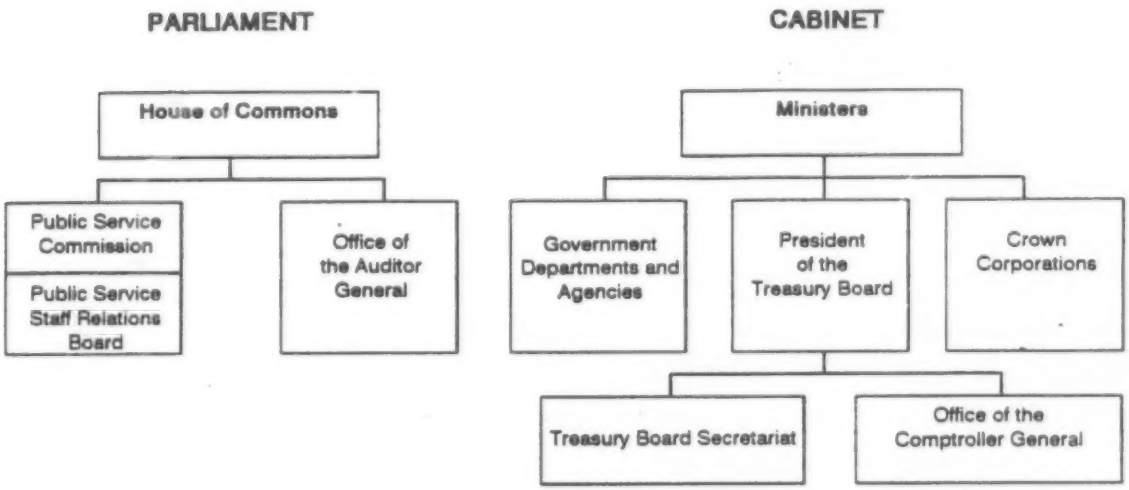
(9) *Ibid.*, p. 92.

RECYCLED/RECYCLÉ

department. Data compiled in 1989(10) show that the federal public service consisted of 23 departments in three broad categories.(11) Departments in the first category, line or vertical constituency departments, provide services directly to the public and have large budgets for this purpose. The Departments of Agriculture, Health and Welfare and Communications fall within this category.

TABLE 2

ABRIDGED ORGANIZATION CHART OF THE PUBLIC SERVICE



Source: W. L. White, R.H. Wagenburg, and R.C. Nelson, *Introduction to Canadian Politics and Government*, fifth edition, Holt, Rinehart and Winston of Canada, Toronto, 1990, p. 134.

The second group, horizontal administrative coordination departments, provide common services to all departments. Public Works Canada, Revenue Canada and Supply and Services Canada are involved respectively in the management of government real estate, the collection of

---

(10) Canadian Centre for Management Development, Briefing Sessions for Members of Parliament, 1989, p. 48.

(11) Robert F. Adie and Paul G. Thomas, *Canadian Public Administration*, 1987, p. 158.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

taxes, and the purchase of goods and services for the public service as a whole. The third group, horizontal policy coordination departments, plays a leading role in the coordination and implementation of policies in various sectors of government activity. The Departments of Justice and External Affairs fall into this category.

Central agencies, a distinct category, are involved with a number of departments, and carry out various partisan functions or coordinate the policies formulated by the federal Cabinet. Acting respectively as the secretariat to the Cabinet and to the Prime Minister, the Privy Council Office and the Prime Minister's Office carry out the daily tasks associated with Cabinet members' responsibilities. Treasury Board and the Department of Finance oversee preparation of the budget and expenditure planning, and occupy a strategic position within the organization of government. Economic policy and budgetary control are some of the functions assigned to the two central agencies involved in the management of the Canadian government's financial resources.

The *Financial Administration Act* makes reference to Crown corporations which exercise certain responsibilities in the industrial, trade and financial sectors. These government-subsidized enterprises are part of the public sector, and are accountable to Parliament for their management. Operationally speaking, these corporations are independent units which report to a Minister who is accountable to Parliament for the corporation's administration and direction. Federal public service growth during the 1960s and 1970s is partially explained by the creation of Crown corporations which, under government mandate, provide goods and services to their clients. The historic contribution of Canadian National, the Canadian Broadcasting Corporation and the Saint Lawrence Seaway Authority to Canada's socio-economic development was in accordance with the desires of successive governments which were responding to specific needs in a sector of public activity. Various motives also contributed to the establishment of government corporations. On the economic side, the desire to protect industries from fluctuations, the threat of certain monopolies in industry and trade sectors, and the desire to promote national development, motivated Canadian government intervention. Administratively, the

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

establishment of Crown corporations which report to public servants protects some public sector-related functions from the risk of political interference.

Regulatory agencies and advisory boards affiliated with the federal public service are an independent group which ensures administrative control of activities in accordance with government policy. The varied duties of the different regulatory bodies are described in the Acts which established them. The process of delegated legislation gives some agencies the power to enact regulations which have the force of law. In such situations, the laws which prescribe the mandate of the government agency refer to the power to establish supplementary regulations in accordance with the guiding principles of the Act. Other agencies carry out research in specialized fields or, depending on their mandate, advise the Minister or departmental staff concerning the adoption of new policies. For example, the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada provides grants for projects submitted by Canadian academics in their special areas of expertise, and forwards appropriate recommendations to the responsible Minister. One of the common duties of all regulatory agencies is that of rendering a decision on a request or issue in conformity with their mandates. Thus, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission has extensive powers to set telephone price schedules and to renew radio and television broadcasting licences.

The operations of the departments, Crown corporations, and advisory and regulatory agencies contained within the general framework of the public service are subject to the influence of certain directions which affect the current management of public sector institutions. One of the ever-present rules in the development of Canada's public service is the merit principle, which has been a part of the legislation regulating the federal public service since the turn of the century. The system, which prevails within the Canadian public service, is intended to counter partisan appointments and to maintain a division of responsibilities between the political and administrative process. Under this approach, politicians have responsibility for formulating public policies, which are then carried out by public servants. "Combined with non-partisanship, it

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

[the merit principle] is the condition upon which patronage could be safely relinquished."(12) During recent decades, a number of mechanisms have been put in place to preserve equity in public service appointments. An appeal procedure was created to offer the possibility of redress to employees who believe they have suffered from an inadequate or inappropriate appraisal of their merit.

The notion of accountability enters into the relationship between government, Parliament and the public service. Democratic theory would hold that all government bodies are ultimately accountable to Parliament. Debate about this principle concerns the application of strategies permitting adequate control by the Parliament of Canada over the management of Crown corporations. A criticism of the present system is that examination is sporadic, and that means to increase the accountability of public corporations are weak. In his 1982 Annual Report, the Auditor General revealed that the 1982 budgets of approximately one-quarter of Crown corporations had not been approved.(13) Generally speaking, the notion of administrative accountability encompasses the legal, institutional and procedural mechanisms requiring public servants to account for the administrative responsibilities conferred upon them. Growth of the federal public service and the increasing number of Crown corporations and government agencies has complicated the implementation of effective measures to ensure the accountability of the various administrative layers and responsible managers. Federal reforms adopted during the 1970s and 1980s initiated an important change of direction which consolidated the process of accountability within the bureaucracy. A restructuring of Cabinet committees in order to transfer substantial decision-making powers to them, the creation of new central agencies and clarification of some existing agencies, changes affecting the legislative committee system, and the reorganization of Crown corporation and regulatory agency structures

---

(12) Sharon L. Sutherland and G. Bruce Doern, "Bureaucracy in Canada: Control and Reform," The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, 1986, p. 21.

(13) *Report of the Auditor General of Canada*, 1982, p. 75-76.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and operations, have contributed to a significant improvement in control of the public service by the executive and legislative branches of government.

REFORM OF THE FEDERAL BUREAUCRACY: PUBLIC SERVICE 2000

The Public Service 2000 initiative, which was announced by the Prime Minister in December 1989, launched the first major attempt to overhaul the public service in 25 years and is consistent with earlier reform efforts.(14) This reform differs from previous efforts, however, in that, instead of calling on outside expertise, the federal bureaucracy is being asked to reform itself. The overall aim of the exercise, which draws its inspiration from the Total Quality Movement (TQM) in the private sector,(15) is to develop a public service capable of meeting demands and facing new challenges into the twenty-first century, a goal which is to be accomplished through changes to management methods. The Prime Minister's announcement proposed that reform to the public service should have two principal components: streamlining the staffing process in order to give managers greater flexibility and devolving decision-making authority in a manner that would encourage public servants to seek out creative solutions to problems rather than clinging to standard operating procedures. In this manner the public service would be better equipped to respond quickly and efficiently to the demands placed on it. Managers would be able to match personnel with the skills required by certain positions and federal employees would be held accountable for results rather than processes, a change intended to make the public service more clientele-oriented.(16)

---

(14) Canada, The Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons (1991), p. 24.

(15) Kenneth Kernaghan, "Career Public Service 2000: Road to Renewal or Impractical Vision?" *Canadian Public Administration,* Vol. 34, No. 4, p. 557-558.

(16) Paul Tellier, "A New Canadian Public Service," *Business Quarterly,* Spring 1991, p. 93.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under the direction of Canada's most senior public servant, Paul Tellier, the Clerk of the Privy Council, assisted by the Chair of the Public Service Commission and the Secretary of the Treasury Board, ten task forces(17) were established to explore ways in which the general guidelines provided by the PS 2000 initiative might be implemented. The task forces were composed of well over one hundred senior public servants, including deputy and assistant deputy ministers and were advised by a consultative committee made up of experts from outside government.

Following the submission of the task forces' reports, the government released a white paper in December 1990 entitled *Public Service 2000, The Renewal of the Public Service of Canada*. This white paper expanded on the themes contained in the original initiative and confirmed them as official government policy for restructuring the public service.

BILL C-26

Bill C-26, the Public Service Reform Act represents the first component of the government's effort to implement the recommendations of the PS 2000 initiative. The bill, which received first reading on 18 June 1991, endeavours to simplify public service resource allocation in order to permit federal employees to concentrate greater effort on service to the Canadian public and to simplify the collective bargaining process within the public service. The bill proposes to achieve these ends through amendments to various pieces of existing legislation.

The *Public Service Employment Act* would be amended in order to simplify staffing procedures so that employees might attain greater opportunity for professional development. In making this change, it is hoped that the ability of the public service to attract and retain highly qualified individuals would be enhanced. In addition, a new section would be added to the Act to permit the Public Service Commission to establish

---

(17) The following task forces were established: Administrative Policy and Common Service Agencies; Classification and Occupational Group Structures; Compensation and Benefits; Management Category; Resource Management and Budget Controls; Service to the Public; Staff Relations; Staffing; Training and Development and Workforce Adaptiveness.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

programs intended to improve opportunities for disadvantaged groups and individuals. Other new provisions would make it easier to hire temporary employees, to lay off employees whose work has been contracted outside the public service and to transfer employees to positions within the service without having to resort to hiring competitions. In order to accomplish this last measure, the number of job classifications would be reduced from 72 to 23, thus giving managers the ability to shift people between jobs without elaborate reclassification procedures. Under current conditions it can take anywhere between four months to a year to fill a position (the average in the private sector is one month), a problem which the new measure is intended to resolve.

Also slated for amendment is the *Public Service Staff Relations Act;* changes here would be intended to facilitate the settlement of bargaining disputes between the government and its employees.(18)

RESPONSE TO PS 2000 AND BILL C-26

The government's initiative to bring about changes to the federal public service has been met with a mixed response. Most observers have applauded the general intent of PS 2000 as well as a number of the specific measures contained in the initiative. In his 1991 annual report to the House of Commons, Canada's Auditor General indicated his office's firm support for the objectives and principles of PS 2000, writing that the proposed reform "...has the potential to address specific human resource management issues and others that the office has identified in audits since 1979."(19) Critics, however, have raised a number of questions about the reform's feasibility. Kenneth Kernaghan, a noted scholar of Canadian public administration, has welcomed PS 2000, which he views as a major step towards the creation of a career civil service in Canada. However, he has

---

(18) For a fuller account of the content and implications of Bill C-26 see June Dewetering, Legislative Summary, "Bill C-26: The Public Service Reform Act," Library of Parliament, Research Branch, 26 August 1991.

(19) Canada, Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, Ottawa, 1991, p. 25.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cautioned that lack of understanding about the size of the commitment required to create a new client-oriented culture in the public service and resistance from public service unions present formidable obstacles to achieving the sought-for goals. Even under the most favourable conditions, he argues, the effective implementation of PS 2000 will probably take seven to ten years.(20) Indeed, the entire process leading to the articulation of the white paper reforms has come under severe criticism from the unions representing public servants. They have decried their lack of involvement in the exercise and labelled it "...an initiative by management for management..."(21) In particular, public service unions worry that aspects of the reform intended to give managers greater flexibility over hiring and firing decisions in effect give them too much discretionary power and strain the principles of the merit system. In addition, unions are concerned that, once the changes had been made, the government would be able to assign more work to outside sources and subsequently dismiss public service employees. All observers appear to be in agreement that the full realization of the objectives of PS 2000 would require the support of public servants. Against a background of a strike by public service unions during the summer of 1991 and general suspicion vis-à-vis the reforms themselves, PS 2000 is facing a difficult future.

---

(20) Kernaghan, p. 571.

(21) McIntosh, "Public Service 2000: The Employee Perspective," *Canadian Public Administration* , Vol. 34, No. 4. p. 511.

RECYCLED/RECYCLÉ

Étude générale

BP-298F

LA STRUCTURE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Brian O'Neal
Division des affaires politiques et sociales

Avril 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-2/298F
ISBN 0-660-93854-5

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA STRUCTURE DE LA FONCTION PUBLIQUE*

INTRODUCTION

Au Canada, la fonction publique se compose du personnel travaillant au sein des ministères et des agences d'État du gouvernement fédéral. Depuis la Confédération, le gouvernement central a créé divers programmes et services qui ont mené à l'établissement de nouveaux ministères, d'agences de réglementation et de sociétés d'État. Dans la présente étude, on décrit l'évolution des structures administratives et des valeurs qui ont donné forme à la fonction publique fédérale. On s'y attarde également aux réformes de la bureaucratie fédérale qui visent à répondre aux besoins futurs.

ÉVOLUTION DE LA BUREAUCRATIE FÉDÉRALE

Les deux décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale ont considérablement modifié la gestion de la bureaucratie fédérale. En raison de l'accroissement rapide des programmes gouvernementaux, il a fallu recruter un plus grand nombre d'employés possédant les compétences professionnelles, techniques et administratives voulues et capables d'exercer de nouvelles tâches adaptées au nouvel environnement socio-économique. Durant les années 50 et 60, certaines initiatives gouvernementales ont amorcé une réforme institutionnelle favorisant l'instauration d'une gestion moderne de l'expertise et des services gouvernementaux. La création de la Commission royale d'enquête sur

---

* Ce document est fondé sur un travail effectué à l'origine par Luc Fortin.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) en 1960 a amené un virage stratégique qui consacrait une rupture avec les pratiques administratives des années précédentes. Dans son rapport définitif, la Commission mit de l'avant diverses recommandations concernant le pouvoir des ministres, le principe du mérite et la gestion du personnel de la fonction publique. Les commissaires recommandèrent que les ministères puissent recruter et sélectionner leurs employés pour tous les postes dont le titulaire reçoit un traitement supérieur à un niveau salarial minimum. Pareille initiative visait à corriger certaines lacunes du système qui existait à l'époque. La Commission fit le constat suivant:

> En dépouillant les ministères de l'autorité essentielle à la bonne gestion de leurs propres affaires, il (ce régime de contrôle) a émoussé chez eux le sens de la responsabilité. Chaque nouvelle preuve d'irresponsabilité au sein des ministères semble avoir été interprétée comme la confirmation de l'opportunité des contrôles déjà existants et comme une invitation à en établir de nouveaux(1).

Conformément à la recommandation du rapport, la Commission du Service Civil conserverait une certaine juridiction sur les postes moins élevés de la hiérarchie gouvernementale. La compétence exclusive de la Commission de la fonction publique en matière de recrutement, de nomination et d'appel, le rôle central du Conseil du Trésor dans la gestion du personnel et l'implantation du principe consistant à confier "la gestion aux gestionnaires" dans la bureaucratie fédérale représentent des acquis consécutifs au dépôt du rapport Glassco. Répondant au principe d'efficacité mis de l'avant par la Commission Glassco, le transfert de compétences au Conseil du Trésor conférait à cet organisme un pouvoir étendu au sein de l'administration gouvernementale.

Afin de donner suite à certaines recommandations du Rapport Glassco, le Parlement canadien entérina des projets de loi qui visaient une véritable réforme administrative de la bureaucratie fédérale. Ainsi, la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et des modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière* établirent le partage des responsabilités en matière de personnel entre le Conseil du Trésor et une

---

(1) La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine , 1962, tome 1, p. 47.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nouvelle agence gouvernementale, la Commission de la Fonction publique. La fin de cette période coincide également avec l'obtention de la négociation collective et du droit de grève par les fonctionnaires du secteur public. La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique,* adoptée en 1967, créait la Commission des relations de travail dans la fonction publique, laquelle était chargée des structures et des opérations relatives aux négociations collectives ainsi que des procédures relatives au dépôt de griefs.

Durant les années 70, les facteurs d'efficacité, d'efficience et d'imputabilité ont orienté le développement de la machine administrative fédérale. L'ensemble de la gestion financière de la bureaucratie a constitué un secteur d'intérêt pour les dirigeants politiques. La création de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a facilité l'examen du cadre opérationnel de la fonction publique et des principes influant sur le travail des fonctionnaires. Dans son rapport déposé en mars 1979, la Commission Lambert envisageait le transfert du secteur de la dotation à un nouvel organisme, le Conseil de gestion, qui prendrait la relève du Conseil du Trésor. Selon les commissaires, cette mesure permettait de clarifier les responsabilités de la gestion centrale et de rapprocher les opérations financières et de personnel.

Interrogeant plusieurs centaines de représentants des employés, des syndicats et des groupes de pression partout au pays, le Comité spécial sur l'examen de la gestion du personnel et le principe du mérite examina certains sujets spécifiques concernant le fonctionnement de la fonction publique. Ainsi, dans le rapport D'Avignon déposé en septembre 1979, il était constaté que la réglementation et les opérations administratives en place étaient déficientes et qu'elles mettaient en péril les principes d'efficacité et d'efficience nécessaires au bon fonctionnement de la fonction publique. Les membres du Comité réclamèrent le maintien du principe du mérite. Selon les termes du Rapport, le système sous-jacent en vigueur depuis les dernières décennies devait être soumis à une "réinterprétation du mérite"(2).

---

(2) Le Comité spécial sur l'examen de la gestion du personnel et le principe du mérite, *Rapport,* Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 8.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Selon une des recommandations formulées par les commissaires, l'établissement du mérite devait se fonder sur l'aptitude et la compétence d'un candidat dans l'exercice de fonctions excédant les tâches initiales de l'emploi qu'il occupe au sein de la fonction publique. Les auteurs du rapport estimaient également que la "sensibilité au public" constitue un critère important du principe du mérite. D'après eux, ce critère devait être perçu comme un critère de sélection applicable au moment d'une éventuelle nomination ou d'une promotion. Selon les commissaires, plusieurs facteurs avaient sensiblement accru les problèmes administratifs concernant le personnel. Ainsi, l'absence de leadership, l'application de règlements excessifs et inflexibles, les faibles moyens mis à la disposition des fonctionnaires en ce qui a trait à la formation et aux ressources, et certaines déficiences relatives au processus d'imputabilité avaient retardé l'établissement d'une saine gestion au sein des ministères et des agences gouvernementales.

Selon les rapports D'Avignon et Lambert, l'ensemble des responsabilités dans le domaine de la gestion du personnel aurait dû relever d'une agence administrative assurant une direction unifiée et la transparence des procédures d'imputabilité. Le gouvernement rejeta cette recommandation qui prescrivait une restructuration du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique, y compris des modifications à leur mission originale. Les autorités fédérales appuyèrent une entente entre les organismes concernés qui établissait un partage de responsabilités dans le domaine de la gestion du personnel. Selon le partage en vigueur, le Conseil du Trésor conservait l'autorité légale en cette matière, sauf dans le cas d'une nomination ou d'un appel, lesquels demeuraient de la compétence exclusive de la Commission de la Fonction publique.

CROISSANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les recommandations des rapports Glassco, Lambert et D'Avignon visaient à répondre à divers problèmes organisationnels résultant

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de la croissance de la bureaucratie fédérale durant les dernières décennies. Compte tenu l'importance des ressources humaines et financières engagées dans la formulation et l'application des nombreux programmes gouvernementaux, l'analyse des Commissions royales et du Comité D'Avignon a contribué de façon significative à l'adoption de réformes institutionnelles au sein de l'appareil administratif canadien. Inspirées par des motifs d'efficacité et d'efficience administratives, les modifications relatives aux mécanismes de gestion du personnel ont touché une proportion importante de la population canadienne qui occupe un emploi dans un ministère ou une agence gouvernementale. Au Canada, le secteur public comprend plus d'un demi-million d'employés répartis dans plus de 400 organisations bureaucratiques. Certains organismes sont soumis à la réglementation du Conseil du Trésor qui détient des responsabilités exclusives dans la gestion du personnel concernant les ministères et les agences gouvernementales. Malgré une réduction de personnel depuis 1973 (voir tableau 1), 228 000 années-personnes furent néanmoins autorisées par le Conseil du Trésor durant l'exercice financier 1988-1989 dans les ministères et les agences relevant de lui.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'accroissement des activités gouvernementales ainsi qu'à la croissance de la fonction publique. Ainsi, l'augmentation des revenus des particuliers, les effets de l'inflation, l'urbanisation, les changements idéologiques, le développement technologique, les relations fiscales entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et la nature des structures bureaucratiques et politiques ont influé sur le développement de l'appareil administratif canadien. Sans nier l'apport des variables qui précèdent, signalons que la présence d'un système fédéral a fortement stimulé la croissance des activités bureaucratiques. Selon l'une des thèses véhiculées à cet égard, le fédéralisme génère une compétition entre les administrations fédérale et provinciales dans l'exercice de compétences et la réalisation d'initiatives donnant des bénéfices sur le plan politique(3).

---

(3) Robert F. Adie et Paul G. Thomas, *Canadian Public Administration*, 2e édition, 1987, p. 263.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'existence de deux niveaux de gouvernement augmente de façon significative le nombre de demandes entraînant des dépenses supplémentaires. Allan Cairns exprime le phénomène en ces termes:

> Onze gouvernements poursuivant différentes orientations au lieu d'une seule, 200 ministres établissant leur empire au lieu de 25, quelques centaines de hiérarchies ministérielles regroupant des fonctionnaires cherchant à développer leurs activités au lieu d'une dizaine - tous ces organismes contribuent à donner un formidable élan supplémentaire s'ajoutant aux pressions normales dans le domaine politique qui accompagnent la croissance de la Fonction publique"(4).

L'établissement de programmes conjoints fédéraux-provinciaux explique en partie l'augmentation des dépenses gouvernementales qui assurent le fonctionnement de l'appareil administratif nécessaire, y compris le personnel affecté aux différents ministères et aux diverses agences gouvernementales. Confronté à l'essor de la bureaucratie fédérale durant les dernières décennies, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) a révélé "l'existence de nombreux sentiments négatifs à l'égard de la présence de l'État"(5). Le recours à des indicateurs, y compris l'importance des recettes fiscales et certaines données concernant l'emploi dans la fonction publique, confirme que la taille du secteur public canadien est "comparable à celle des administrations publiques de la plupart des autres pays"(6). Ainsi, la "capacité de percevoir" de l'État canadien, c'est-à-dire les fonds fournis à tous les niveaux de gouvernement pour l'ensemble des services publics, ressemble à celle de la plupart des autres démocraties

---

(4) Allan Cairns, "The other crisis of Canadian Federalism", *Administration Publique du Canada*, vol. XXII, n° 2 (été 1979), p.189 (traduction).

(5) Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Analyse de tendances des mémoires et interventions*, Audiences publiques de la Commission royale, automne 1983, p.122.

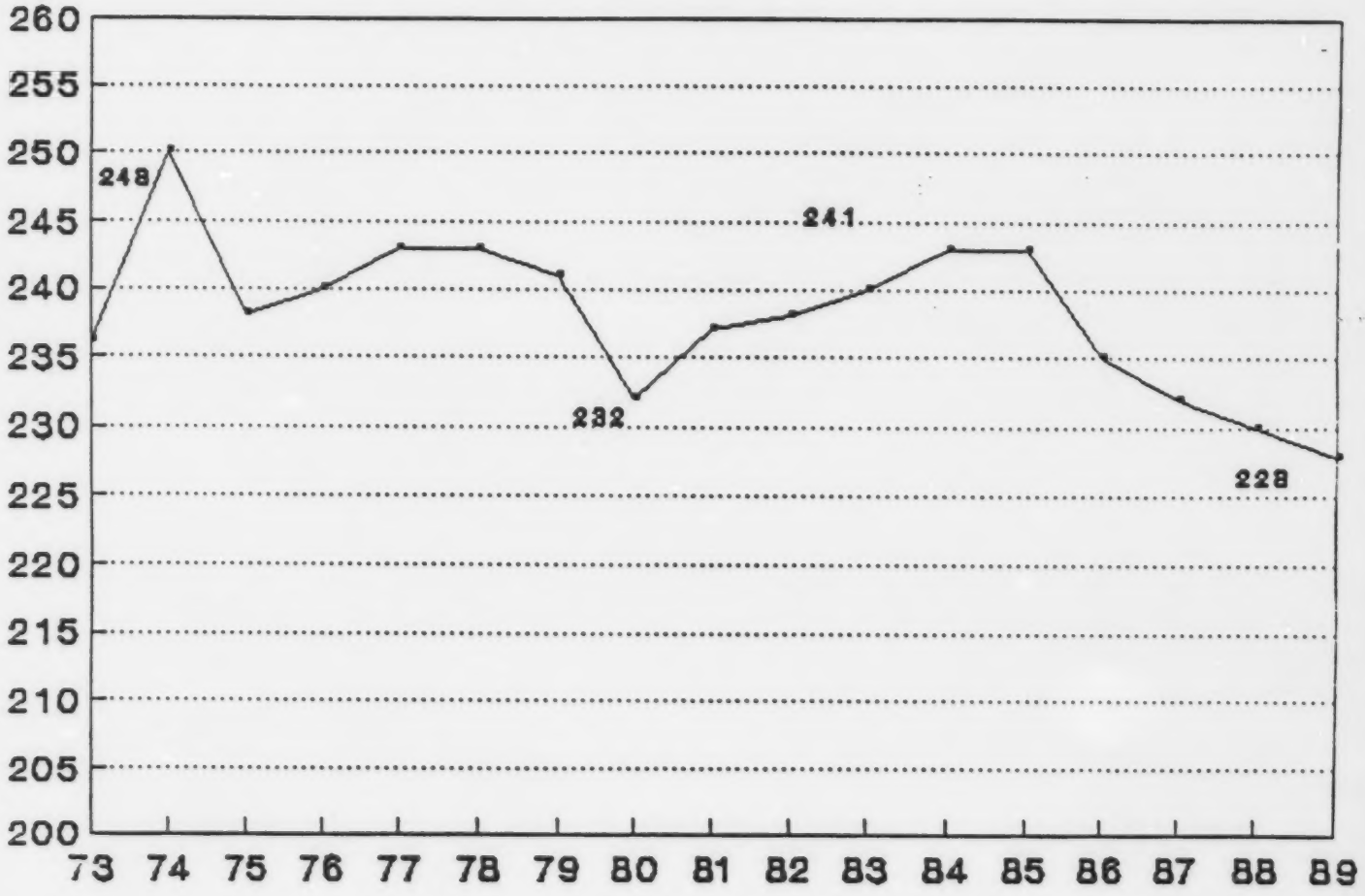
(6) Sharon L. Sutherland, G. Bruce Doern, *La bureaucratie au Canada: son contrôle et sa réforme*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, p. 88.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

Années-Personnes (1973-1988



Source: Centre canadien de Gestion. Séances d'information à l'intention des députés, 1989, p. 55.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

industrialisées pour la période 1950-1978(7). Le recours aux données sur l'emploi dans le secteur public canadien confirme que " l'augmentation du personnel s'est surtout concentrée dans la décennie de 1965 à 1975"(8). Entre 1975 et 1980, l'effectif de la fonction publique fédérale s'est accru environ d'un tiers. Selon les données recueillies, "l'emploi fédéral dans le secteur public progressa moins rapidement que l'emploi provincial, la Fonction publique fédérale demeure une administration classique comparativement aux secteurs publics provinciaux, à l'intérieur desquels ce sont les entreprises qui enregistrent la plus forte progression"(9).

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

La *Loi sur la gestion des finances publiques* établit le cadre juridique de la gestion financière et administrative ainsi que du personnel. La Loi élabore la structure gouvernementale en ministères, agences et sociétés d'État. Elle définit également le rôle et les fonctions du Conseil du Trésor, qui assume les responsabilités d'employeur du gouvernement auprès des fonctionnaires fédéraux. Les ministères assurant le fonctionnement des programmes et des services à la population constituent des unités politiques et administratives autonomes. Conformément au mandat que le Parlement confie à chaque ministère (voir tableau 2) dans les statuts qui les créent, le ministre responsable assume la juridiction et les responsabilités inhérentes à la direction et à la gestion de son ministère. Selon des données compilées en 1989(10), l'administration publique fédérale compte 23 ministères répartis en trois catégories principales(11). Le premier groupe, les ministères de

---

(7) *Ibid.*, p. 88.

(8) *Ibid.*, p. 100.

(9) *Ibid.*, p. 100.

(10) Centre canadien de gestion, Séances d'information à l'intention des députés, 1989, p. 52.

(11) Robert F. Adie et Paul G. Thomas, *Canadian Public Administration*, 1987, p. 158.

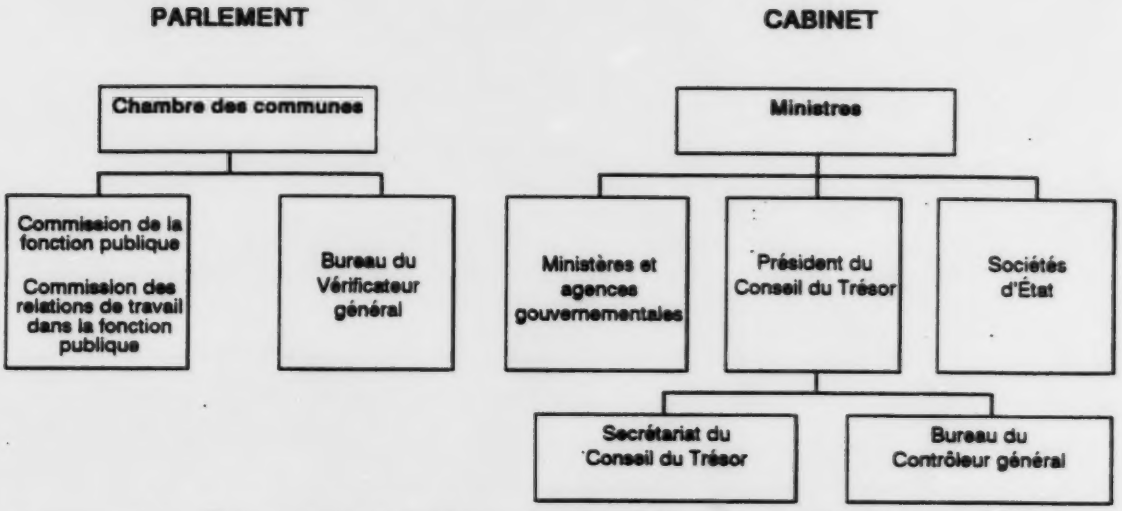
RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tendance verticale fournissent des services à la population et disposent à cette fin de budgets importants. Les ministères de l'Agriculture, de la Santé nationale du Bien-Être social et des Communications font partie de cette première catégorie.

TABLEAU 2

TABLEAU ABREGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE



Source: W.L. White, R.H. Wagenburg et R.C. Nelson, *Introduction to Canadian Politics and Government*, 5e édition, Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1990, p. 134.

Le second groupe, les ministères de coordination administrative horizontale, dispensent des services communs à tous les ministères. Travaux Publics Canada, Revenu Canada et Approvisionnements et Services Canada interviennent respectivement dans la gestion des biens immobiliers, dans la perception des impôts des contribuables et dans l'achat de biens et d'équipements pour l'ensemble de la fonction publique. Le troisième groupe, les ministères de coordination politique horizontale, ont un rôle prépondérant au niveau de la coordination et de l'implantation des politiques dans les différents secteurs de l'activité gouvernementale. Les ministères de la Justice et des Affaires extérieures font partie de cette dernière catégorie.

Intervenant auprès de plusieurs ministères, les agences centrales constituent une catégorie distincte qui exercent diverses fonctions partisanes ou de coordination des politiques formulées par

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Exécutif fédéral. Agissant respectivement comme secrétariat du Cabinet et du Chef de gouvernement, le Bureau du Conseil privé et le Bureau du premier ministre accomplissent quotidiennement des tâches reliées aux fonctions des membres du Cabinet. Pour ce qui est de la préparation d'un budget et de la planification des dépenses, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances occupent un poste stratégique au sein de l'organisation gouvernementale. La politique économique et le contrôle budgétaire font partie des fonctions dévolues aux deux agences centrales qui intéressent la gestion des ressources financières de l'État canadien.

Dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il est fait mention de sociétés d'État qui exercent certaines responsabilités dans les secteurs industriel, commercial et financier. Subventionnées par le gouvernement, ces entreprises font partie du secteur public et rendent compte de leur gestion au Parlement. Au niveau fonctionnel, elles constituent des unités indépendantes sous la responsabilité d'un ministre qui doit répondre de l'administration et de l'orientation des sociétés devant les parlementaires. La croissance de la fonction publique fédérale durant les années 60 et 70 s'explique en partie par la création de sociétés d'État qui, selon le mandat que leur a confié le gouvernement, fournissent des biens et des services à leur clientèle. L'apport historique du Canadien National, de la Société Radio-Canada et de la Voie Maritime du Saint-Laurent au développement socio-économique du Canada est conforme à la volonté des gouvernements successifs qui répondaient à des besoins spécifiques dans un secteur de l'activité publique. Divers motifs ont également contribué à l'établissement d'entreprises gouvernementales. Au niveau économique, la protection d'industries contre les fluctuations, la menace de certains monopoles dans les secteurs de l'industrie et du commerce et la promotion du développement national ont justifié l'intervention du gouvernement canadien. Sur le plan administratif, l'établissement de sociétés d'État sous la responsabilité de fonctionnaires protège certaines fonctions reliées au secteur public des risques d'interférence du pouvoir politique.

Associées à la fonction publique fédérale, les agences de réglementation et les conseils consultatifs constituent un groupe autonome qui assure le contrôle administratif d'activités conformes à la politique

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du gouvernement. Décrites dans les lois établissant leur mandat, les fonctions dévolues aux différents organismes de réglementation sont variées. Selon le processus de la législation déléguée, certaines agences ont le pouvoir d'édicter des règlements qui ont force de loi. Dans pareille situation, les lois qui prescrivent le mandat de l'organisme gouvernemental font référence au pouvoir de formuler une réglementation accessoire conforme aux lignes directrices de la loi. D'autres agences accomplissent des tâches de recherche dans les domaines spécialisés ou, selon leur mandat, conseillent le ministre ou le personnel de son ministère en ce qui concerne l'adoption de nouvelles politiques. Ainsi, le Conseil national de recherches en sciences humaines subventionne différents projets soumis par des universitaires canadiens dans leur domaine d'expertise et transmet au ministre responsable les recommandations appropriées. L'une des fonctions communes à tous les organismes de réglementation consiste à rendre une décision concernant une demande ou une question conforme au mandat qui lui est confié. Ainsi, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes possède une compétence étendue en matière d'établissement des grilles tarifaires téléphoniques et de renouvellement de licenses des entreprises dans les secteurs de la radio et de la télévision.

Le fonctionnement des ministères, des sociétés d'État et des organismes consultatifs et de réglementation intégrés au cadre général de la fonction publique subit l'influence de certaines orientations qui ont un impact sur la gestion courante des institutions dans le secteur public. L'une des règles omniprésentes dans l'évolution de la fonction publique canadienne est le principe du mérite qui, depuis le début du siècle, fait partie des lois régissant la bureaucratie fédérale. Le système prévalant au sein de l'administration publique canadienne vise à contrer les nominations partisanes et à maintenir la division des responsabilités entre les processus politique et administratif. Selon cette formule, les politiciens assument les charges relatives à la formulation des politiques publiques, laissant le travail d'exécution aux fonctionnaires de l'État. "Couplé à l'interdiction de participer à la vie politique active, le principe du

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mérite est la condition essentielle de l'abolition du patronage"(12). Durant les dernières décennies, plusieurs mécanismes ont été mis en place pour préserver l'équité des nominations au sein de l'appareil administratif. La création d'une procédure d'appel offre une possibilité de redressement aux employés qui s'estiment lésés par une évaluation inadéquate et inappropriée de leur mérite.

La notion d'imputabilité intervient dans les relations entre le gouvernement, le Parlement et la fonction publique. Selon la théorie démocratique, toute entité gouvernementale est ultimement imputable au Parlement. Les discussions entourant ce principe concernent l'application de stratégies permettant un contrôle adéquat de la gestion des sociétés d'État par le Parlement canadien. L'une des critiques formulées à l'égard du présent système a trait à l'examen sporadique et à la faiblesse des moyens susceptibles d'accroître l'imputabilité des entreprises publiques. Dans son rapport annuel de 1982, le vérificateur général a révélé que le budget de plusieurs sociétés d'État, le quart environ, n'avait pas été approuvé pour l'année 1982(13). La notion d'imputabilité administrative englobe de façon générale l'ensemble des mécanismes légaux, institutionnels et procéduraux qui obligent les employés de la fonction publique à rendre compte des responsabilités administratives qui leur sont conférées. La croissance de la bureaucratie fédérale et le nombre accru de sociétés d'État et d'agences gouvernementales compliquent l'implantation de mesures efficaces assurant l'imputabilité des différents niveaux administratifs et des gestionnaires responsables. Sur la scène fédérale, des réformes adoptées durant les années 70 et 80 ont amorçé un virage important qui a consolidé le processus d'imputabilité au sein de l'appareil gouvernemental. À cet effet, la restructuration des comités du Cabinet en vue de leur transférer des pouvoirs décisionnels substantiels, la création de nouvelles agences centrales et l'éclaircissement de certains organismes existants, les changements affectant le système des comités législatifs, ainsi que le réaménagement des structures et des opérations des sociétés.

---

(12) Sharon L. Sutherland et G. Bruce Doern, *La bureaucratie au Canada: son contrôle et sa réforme*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, p. 21.

(13) Rapport du vérificateur général du Canada, 1982, p.75-76.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DE LA BUREAUCRATIE FÉDÉRALE : FONCTION PUBLIQUE 2000

Le projet Fonction publique 2000, annoncé par le premier ministre en décembre 1989, est la première grande tentative de remaniement de la fonction publique en 25 ans et s'inscrit dans la lignée des premiers efforts de réforme(14). Cette réforme diffère toutefois des précédentes, puisque, au lieu de faire appel à une expertise de l'extérieur, elle demande à la bureaucratie fédérale de se réformer elle-même. Le but général de l'exercice, qui s'inspire du principe de la gestion de qualité totale que l'on retrouve dans le secteur privé(15), consiste à instituer une fonction publique capable de répondre aux exigences et de relever les défis de l'an 2000 et des années suivantes, objectif que de nouvelles méthodes de gestion permettront d'atteindre. Lorsqu'il a annoncé ce projet, le premier ministre a proposé que la réforme de la fonction publique s'opère selon deux grands principes : la rationalisation du processus de dotation, afin de donner une plus grande souplesse aux gestionnaires et la dévolution du pouvoir décisionnel afin d'encourager les fonctionnaires à rechercher des solutions créatives aux problèmes, plutôt que de se raccrocher à des modes de fonctionnement établis. La fonction publique serait ainsi plus à même de réagir rapidement et efficacement aux exigences qui lui sont imposées. Les gestionnaires seraient en mesure d'affecter leurs employés à certains postes, compte tenu de leurs compétences, et les employés fédéraux seraient tenus responsables des résultats plutôt que des processus, le changement visant à rendre la fonction publique plus axée sur la clientèle(16).

Sous la direction de Paul Tellier, greffier du Conseil privé (le plus haut fonctionnaire du Canada), et avec l'aide du président de la Commission de la fonction publique et du secrétaire du Conseil du trésor,

---

(14) Canada, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes (1991), p. 26.

(15) Kenneth Kernaghan, "Career Public Service 2000: Road to Renewal or Impractical Vision?", *Administration publique du Canada*, vol. XXXIV, nº 4, p. 557-558.

(16) Paul Tellier, "A New Canadian Public Service", *Business Quarterly*, printemps 1991, p. 93.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dix groupes de travail(17) ont été créés pour explorer des façons de mettre en oeuvre les lignes de conduite générales du projet FP 2000. Les groupes de travail, composés de beaucoup plus que cent hauts fonctionnaires, dont des sous-ministres et des sous-ministres adjoints, étaient conseillés par un comité consultatif formé d'experts extérieurs au gouvernement.

Après le dépôt des rapports des groupes de travail, le gouvernement a publié un Livre blanc en décembre 1990, intitulé *Fonction publique 2000 - Le renouvellement de la fonction publique du Canada*. Ce Livre blanc développe les thèmes du projet d'origine, les confirmant comme étant la politique officielle du gouvernement en matière de restructuration de la fonction publique.

LE PROJET DE LOI C-26

Le projet de loi C-26, Loi modifiant la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, constitue le premier effort du gouvernement relatif à l'application des recommandations du projet FP 2000. Ce projet de loi, adopté en première lecture le 18 juin 1991, vise à simplifier l'affectation des ressources de la fonction publique dans le but de permettre aux employés fédéraux de se concentrer davantage sur le service offert au public, ainsi que de simplifier le processus de négociation collective au sein de la fonction publique. Le projet de loi propose que ces objectifs soient atteints par le truchement de modifications à diverses lois.

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* serait modifiée de façon à ce que soient s'implifiées les modalités de dotation et que les employés aient ainsi plus de possibilités en matière de perfectionnement professionnel. On espère par ce changement que la

---

(17) Voici la liste des groupes de travail: les politiques administratives et le rôle des organismes de services communs; le système de classification et la structure des groupes professionnels; la rémunération et les avantages sociaux; la catégorie de gestion; la gestion des ressources et les contrôles budgétaires; le service au public; les relations de travail; la formation et le perfectionnement; l'adaptation de la main-d'oeuvre.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fonction publique serait plus en mesure d'attirer et de conserver des personnes hautement qualifiées. En outre, un nouvel article serait ajouté à la Loi de façon à permettre à la Commission de la fonction publique de créer des programmes visant à améliorer les possibilités offertes aux groupes et particuliers défavorisés. En raison de l'adoption de nouvelles dispositions, il serait plus facile d'embaucher des employés temporaires, de mettre en disponibilité des employés dont le travail a fait l'objet d'un marché de services à l'extérieur de la fonction publique et de transférer des employés à des postes au sein de la fonction publique, sans avoir à recourir à des concours de recrutement. Pour l'application de cette dernière mesure, le nombre des classifications d'emploi passerait de 72 à 23, donnant ainsi aux gestionnaires la capacité d'affecter les employés à d'autres postes, sans passer par de complexes modalités de reclassification. Actuellement, la dotation d'un poste peut prendre de quatre mois à un an (dans le secteur privé, cela prend en moyenne un mois), problème que la nouvelle mesure vise à régler.

Il est également prévu de modifier la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique;* dans ce cas là, les modifications visent à faciliter le règlement des conflits de négociation collective entre le gouvernement et ses employés(18).

RÉACTION AU PROJET FP 2000 ET AU PROJET DE LOI C-26

Le projet du gouvernement relatif aux changements à apporter à la fonction publique fédérale a suscité diverses réactions. La plupart des observateurs ont approuvé le projet FP 2000, ainsi que plusieurs des mesures particulières qu'il renferme. Dans le rapport qu'il a déposé en 1991 à la Chambre des communes, le vérificateur général du Canada a indiqué que son Bureau souscrit aux objectifs et aux principes de FP 2000 et que la réforme proposée "[...] pourrait permettre de s'attaquer à des problèmes

---

(18) Pour une explication plus approfondie du contenu et des répercussions du projet de loi C-26, se reporter au résumé législatif *Projet de loi C-26: Loi modifiant la Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, June Dewetering, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 26 août 1991.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

précis de ressources humaines et à d'autres problèmes que le Bureau a relevés dans ses vérifications depuis 1979"(19). Les critiques ont cependant soulevé plusieurs questions à propos de la faisabilité de la réforme. Kenneth Kernaghan, éminent spécialiste de l'administration publique du Canada, a fait bon accueil à FP 2000 qui, selon lui, représente un grand pas vers la création d'une fonction publique professionnelle au Canada. Il a toutefois averti que le fait de ne pas saisir l'importance de l'engagement nécessaire à la création d'une nouvelle fonction publique axée sur la clientèle par les fonctionnaires eux-mêmes, ainsi que la résistance des syndicats de la fonction publique sont d'énormes obstacles pouvant empêcher l'atteinte des objectifs recherchés. Même dans les meilleures conditions, il faudra, selon lui, probablement de sept à dix ans pour appliquer le projet FP 2000(20). En fait, l'ensemble du processus qui a mené à la formulation des réformes du Livre blanc a été sévèrement critiqué par les syndicats représentant les fonctionnaires qui regrettent de ne pas avoir participé à l'exercice qu'ils qualifient de "[...] projet par la gestion pour la gestion [...]"(21). Les syndicats de la fonction publique s'inquiètent en particulier des aspects de la réforme qui visent à donner aux gestionnaires une plus grande souplesse en matière d'embauche et de mise en disponibilité, ce qui en fait leur donne trop de pouvoir discrétionnaire, mettant à rude épreuve les principes du régime du mérite. En outre, ils se demandent si après l'instauration de ces changements, le gouvernement ne sera pas en mesure de donner plus de travail à l'extérieur, ce qui, par voie de conséquence, entraînera le renvoi de fonctionnaires. Tous les observateurs semblent convenir que les objectifs formulés dans le projet FP 2000 ne pourront être complètement atteints qu'avec l'appui des fonctionnaires; compte tenu d'une grève des syndicats de la fonction publique au cours de l'été 1991 et de la méfiance généralisée à l'égard des réformes elles-mêmes, l'avenir du projet FP 2000 semble difficile.

---

(19) Canada, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, (1991), p. 27.

(20) Kernaghan, p. 571.

(21) R.J. McIntosh, "Public Service 2000: The Employee Perspective", *Administration publique du Canada*, vol. XXXIV, nº 3, p. 503.

RECYCLED · RECYCLÉ